

МОСКОВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
имени М.В.ЛОМОНОСОВА

На правах рукописи

КРОХИНА Елизавета Евгеньевна

Политические риски в механизме формирования
государственной политики

Специальность 23.00.02 – политические институты,
этнополитическая конфликтология, национальные
и политические процессы и технологии

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата политических наук

Москва – 2006

Работа выполнена на кафедре политического анализа факультета государственного управления МГУ им. М.В.Ломоносова.

Научный доктор политических наук, профессор
руководитель: Соловьев Александр Иванович

доктор политических наук, профессор
Официальные Буренко В.И.
оппоненты: кандидат политических наук
Лебедев И.А.

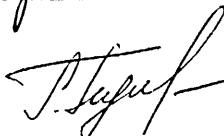
Ведущая
организация: Московский авиационный институт

Защита состоится «11» октября 2006 г. в 16 часов 30 минут на заседании диссертационного совета Д 501.001.27 при Московском государственном университете им. М.В. Ломоносова по адресу: 119992, Москва ГСП-2, Ленинские горы, МГУ, 1-ый корпус гуманитарных факультетов, ауд. №459.

С диссертацией можно ознакомиться в читальном зале научной библиотеки МГУ им. М.В. Ломоносова (1-й корпус гуманитарных факультетов).

Автореферат разослан «06» сентября 2006 г.

Ученый секретарь диссертационного Совета,
доктор политических наук, доцент



Г.В. Пушкарева.

1. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Нынешняя политическая практика свидетельствует о том, что функционирование любого современного государства основывается на проработанной политической линии, обозначающей стратегический курс и направленность развития как государства, так и общества в целом. Сегодня эта государственная политика, являющаяся сущностью деятельности органов власти и управления обществом, приобретает особое звучание в деятельности демократически ориентированных стран и сообществ. В научной литературе выделяется, по меньшей мере, две характеристики, которым должна отвечать государственная политика таких стран: с одной стороны, она должна отражать интересы широких социальных групп и способствовать решению значимых общественных проблем (например, обеспечению безопасности, стабильности, устойчивого роста и проч.), а с другой - способствовать формированию сильной и дееспособной власти, принимающей эффективные и справедливые решения.

Несложно заметить взаимосвязь между этими Сциллой и Харибдой в управлении государством, ибо власть может быть сильной, если она легитимирована, а последнее возможно только в случае удовлетворения общественных потребностей. Одним словом, государственная политика призвана согласовывать разнородные интересы и находить необходимый для стабильности политический консенсус. Важность этого процесса невозможно переоценить, так как от него зависит успешное функционирование института государства и возможность процветания общества. Как можно понять, проводимая государством политика определяет и его место на международной арене, обуславливает тип взаимоотношений с другими странами, обеспечивает привлекательность для инвестиционных проектов, влияет на развитие внешних политических контактов.

Понятно, что условием повышения эффективности и результативности государственной политики является качество государственного управления,

наличие у властей прогрессивных методов регулирования социальных процессов, способных предотвратить опасности и угрозы развития, минимизировать множественные риски. С процессуальной точки зрения все значимые параметры методов и технологий управления проявляются в процессе принятия государственных решений.

Именно принятие государственных решений выступает основой целенаправленного развития государства, залогом успешности стратегической линии его развития. В то же время этот масштабный и комплексный процесс, трансформирующий политические институты и отношения и модифицирующий взаимодействие общества и государства, не только предотвращает те или иные угрозы, но и сам является генератором различного рода рисков. Ситуация выбора среди разнообразных альтернатив, дефицит временных и иных ресурсов, влияние сторонних, но заинтересованных контрагентов, необходимость учета средовых показателей, влияние неантропогенных факторов и многие другие факторы, концентрируясь в принятии государственных решений, создают весьма неравновесную и полную явных и латентных опасностей среду. И только преодолев многие из этих сложностей, можно рассчитывать на воплощение государством своих целей и ценностей.

Однако современность усугубляет неопределенность политической среды, усиливает вероятность ошибок и неверного выбора, провоцируя тем самым риски и опасности развития государства как на национальном, так и на международном уровнях. Такая ситуация свидетельствует о необходимости выработки соответствующих времени технологий и средств управления рисками и снижения связанных с ними потерь и ущерба. А это зависит не только от искусства управляющих, но и наличия должной научной базы, позволявшей бы совершенствовать профессиональные навыки ЛПР.

Надо сказать, что в отечественной науке и практике проблема риска и его оценки поднималась в 20-х годах прошлого столетия, когда был принят ряд законодательных актов, учитывающих существование в России

производственно-хозяйственного риска. Но по мере становления административно-командной системы в середине 30-х годов к категории «риск» был приведен ярлык — «буржуазная», «капиталистическая», что на долгие годы законсервировало эту тематику и не давало возможности использовать научные рекомендации в государственном управлении. Это привело к тому, что расчеты эффективности хозяйственной деятельности в условиях плановой экономики и соответственно все технико-экономические обоснования любых проектов, как правило, обходились без анализа рисков.

Длительное отсутствие теоретического и практического интереса к проблеме рисков не только сказалось на сужении поля научного поиска в этой сфере, но и нанесло очевидный ущерб практике государственного управления. В то же время проведение экономических и политических реформ в России, процессы глобализации (и связанные с ними проблемы обеспечения безопасности страны, повышения инвестиционной привлекательности и проч.) делают эту проблематику крайне актуальной и востребованной.

Необходимость исследования проблемы политического риска в настоящее время признается ведущими зарубежными и отечественными политологами, так как изучение этого явления необходимо для усовершенствования всего механизма государственной политики, более эффективного решения стоящих перед странами задач, их полноценного взаимодействия с международным сообществом. Прошлый и нынешний опыт показывают, что сегодня отсутствие должного внимания к вопросам политического риска снижает качество государственных решений, негативно сказывается на практике хозяйствования. Одним словом, наука может и должна внести свой вклад в изучение политических рисков, анализ его современных контекстов, оказывающих существенное влияние на весь комплекс общественных отношений.

Степень научной разработки проблемы. Изучение политического риска, явления многогранного и трудно верифицируемого, требует построения

сложных теоретических моделей, объясняющих источники этого явления, его место и роль в рамках различных социальных и политических процессов. В научной литературе – в рамках философских, социологических, управленческих, политических, экономических и ряда других исследований – немало сделано для отображения макропараметров венчурных явлений в сфере политики. Наряду с этим существует и немало работ, выводящих данную проблематику на операциональный уровень, рассматривая, таким образом, разнообразные процессы управления и контроля за рисками в различных областях деятельности организаций и локальных сообществ. В то же время научное знание испытывает явный дефицит разработок среднего уровня и прежде всего связанных с деятельностью государства. И хотя перечень работ в этой области довольно широк, все же основной проблемной областью в этом отношении является отображение современных условий формирования государственной политики, оценка венчурной составляющей в контексте разработки различных (в том числе и национальных) моделей реализации стратегических проектов и планов государства.

Эта область изучения политических рисков требует не только использования междисциплинарных подходов, но и известного синтеза общетеоретических и прикладных разработок.

В этом плане значительное влияние на построение понятийного аппарата данной диссертации оказали работы общенаучного плана, не затрагивающие напрямую политическую составляющую риска, но предопределяющие концептуальные основы и методологические основания исследования этого явления. Наиболее существенное влияние на нашу работу оказали философские и социологические работы, раскрывающие различные атрибуты и субстанции политического риска. Среди них стоит отметить труды Бека У., Гидденса Э., Лумана Н., Буянова В.П., Мозговой А.В., Плотинского Ю.М., Порфирьева Б.Н., Яницкого О.Н. и некоторых других ученых.¹

¹Бек У. Общество риска: на пути к другому модерну. – М., 2000; Гидденс Э. Судьбы, риск и безопасность//Thesis. – 1994. – Вып.5; Beck U. World Risk Society. – Malden, 1999; Giddens A. The consequences of modernity. – Cambridge, 1990; Luhmann N. Risk: A Sociological Theory. – N.Y., 1993; Буянов

Управленческое понимание риска, также нашедшее отражение в нашей диссертации, наиболее полно представлено в работах исследователей менеджеральных процессов: Ван Агтмаела А., Маккартни М., Рафтери Д., Флинна Т., Бараненко С.П., Мельникова А.В., Петрова А.В., Хохова Н.В., Шеметова В.В., Федулова Ю.Г.²

Нельзя не отметить и значение работ, посвященных исследованию проблем политического риска в связи с деятельностью корпораций на международном уровне и осуществлением инвестиционной политики государства. Большинство работ подобного плана указывает на необходимость учета венчурной составляющей и разработке мер по снижению негативных последствий риска при принятии управленческих решений в организациях. Среди подобных исследований необходимо упомянуть работы Генделя Д., Веста Г., и Мидоу Р., Воробьева Ю.Л., Кобрин С., Фитцпатрика М., Флэнагана и Нормана, Шапиро А., Хилла К., Карякина М.Ю., Мазуна Л., Москвина В.А., Савина В.А., Турбиной К.Е.³

Конечно, в наибольшей степени на разработку проблематики политического риска в контексте государственной политики повлияли работы, посвященные вопросам принятия политических и государственных решений.

В.П., Кирсанов К.А. Рискология: управление рисками. – М., 2003; Риск в социальном пространстве/под ред. Мозговой А.В. – М., 2001; Плотинский Ю.М. Риск в социальных реформах//Вестник МГУ, серия 18. – 1996. - №2; Порфирьев Б.Н. Риск и безопасность: определение понятий/Риск в социальном пространстве. – М., 2001; Яницкий О.Н. Социология риска. – М., 2003; Яницкий О.Н. Россия как общество риска//Общественные науки и современность. – 2004. - №2.

² Van Agtmael, A. How Business Has Dealt with Political Risk//Financial Executive. – 1976. – January; Маккартни М., Флинн Т. Риск: управление риском на уровне топ-менеджеров и советов директоров. – М., 2005; Raftery, J. Risk Analysis in Project Management. – London, 1994; Бараненко С.П., Шеметов В.В. Риски и управление ими в системе управления предприятием//Управление риском. – 2004. - №2.; Мельников А.В. Рискоменеджмент. – М., 2003; Петров А.В., Федулов Ю.Г. Подготовка и принятие управленческих решений. – М., 2000; Хохлов Н.В. Управление риском. – М., 2003.

³ Haendel, D., West, G., Meadow, R. Overseas Investment and Political Risk. – Philadelphia, 1975; Koblin S.J. Managing Political Risk: Assessment Strategic Response to Environmental Change. – L., 1982; Fitzpatrick M. The Definition and assessment of political risk in international business: A review of the literature //Academy of Management Review. – 1983. - № 8; Flanagan & Norman. Risk Management and construction. – Cambridge, 1993; Shapiro, A. Multinational Financial Management. – Prentice Hall, 1992; Hill C. A. How investors react to political risk//Duke Journal of comparative and international law. – Durham, 1998. – Vol. 8, №2; Карякин М.Ю. Страхование политических рисков внешнеторговых операций. – М., 2002; Мазун Л. Управление политическим риском в корпорациях США//Проблемы теории и практики управления. – 1994. - №6; Москвин В.А. Управление рисками при реализации инвестиционных проектов. – М., 2004; Савин В.А. Учет политического риска при осуществлении международных финансово-кредитных отношений//Менеджмент в России и за рубежом. – 1998. - №5; Стратегические риски России: оценка и прогноз / Под общей редакцией Ю.Л.Воробьева. – М., 2005; Турбина К.Е. Инвестиционный процесс и страхование инвестиций от политических рисков. – М., 1995.

Именно этот блок работ оказал наибольшее влияние на ход данного исследования. На наш взгляд, наиболее значимый вклад в разработку этого круга проблем внесли Алмонд Г. и Пауэлл Дж., Андерсон Дж., Кобб Р., Линдблом Ч., Этциони А., Дегтярев А.А., Жуков В.И., Козбаненко В.А., Лобанов В.В., Пикулькин А.В., Соловьев А.И. и некоторые другие ученые⁴.

В то же время помимо работ такого плана, значимых для отображения процессуальных и структурных компонентов формирования государственной политики и ее венчурной составляющей, большой материал для исследования был обнаружен в работах, посвященным различным аспектам государственного управления. Так, социальная сторона данного процесса рассмотрена у Гриффита Е., Кингдона Дж., Съёберга Л., Хиббса Д., Антонова А.А., Клишина А.В., Лапицкого В.Ф., Лобанова В.В.⁵ Специфике разработки региональной политики посвящены труды Нортон А., Фельдмана Н., Томпсона М., Александрова А.Е., Яковлева И.Г.⁶ Вопросы личностного и психологического контекста формирования государственной политики наиболее ярко освещены в работах Саймона Г., Богута И.И., Бусыгина А.Е., Грина Д.⁷

⁴ Алмонд Г., Пауэлл Дж. Б. Сравнительная политология сегодня. Мировой обзор. – М., 2003; Anderson J. Public policy-making: An Introduction. – Boston, 1994; Cobb R., Elder Ch. Participation in American Politics: The Dynamics of Agenda-Building. – Baltimore, 1983; Lindblom Ch. The Policy-Making Process. – Englewood Cliffs, 1993; Etzioni A. Mixed Scanning: A "Third" Approach to Decision-Making/Public Administration Review. – 1967- № 27; Дегтярев А.А. Основы политической теории. – М., 1998; Дегтярев А.А. Принятие политических решений. – М., 2004; Общая и прикладная политология/Под ред. Жукова В.И. – М., 1997; Государственное управление: основы теории и организации/ Под ред. Козбаненко В.А. – М., 2000; Лобанов В.В. Анализ государственной политики. – М., 2003; Лобанов В.В. Государственная политика: разработка и реализация. – М., 2000; Пикулькин А.В. Система государственного управления. – М., 2000; Соловьев А.И. Теория принятия государственных решений. – М., 2004; Соловьев А.И. Политология. Политическая теория. Политические технологии. – М., 2003.

⁵ Griffith E. The Impasse of Democracy. – N.Y., 1938; Kingdon J. Agendas: Alternatives and Public Policies. – Boston, 1984; Sjöberg Lennart. Political Decisions and Public Risk Perception. Paper read at the Third Public Policy Conference. – Oxford, 1999; Hibbs, D. Mass Political Violence: A cross-national causal analysis. – N.Y., 1973; Механизмы взаимодействия структур государственного управления с институтами гражданского общества/под ред. Антонова А.А. – М., 1994; Клишин А.В. Общественное мнение как фактор выработки политических решений: Автореф. дис. канд. полит. наук. – М., 1992; Лапицкий В.Ф. Политический риск в управлении социальными конфликтами: Автореф. дисс. канд. социол. наук. – М., 1992; Лобанов В.В. Государственное управление и общественная политика. – СПб., 2004.

⁶ Norton A. International Handbook of Local and Regional Government. – Aldershot, 1994; Feldman H. Economic and political risks of European Monetary Union/Interconomics. – 1997. – Vol. 32, №3; Thompson M., Reyner S., Ney S. Risk and governance/Government and opposition. – London, 1998. – Vol. 33, №3; Александров А.Е. Политические решения региональной исполнительной власти: социальная роль, пути и средства оптимизации: Автореф. дисс. канд. социол. наук. – Кемерово, 2000; Яковлев И.Г. Политические риски и инвестиционный климат в России и ее регионах // Соединяя капитализм, социализм и демократию. – М., 1999.

⁷ Simon H. Administrative Behavior: The study of Decision Making Processes in Administrative Organizations. – N.Y., 1997; Богут И.И. Популизм как выражение профессионального риска политика//Монософские чтения. – М., 2001; Бусыгин А.Е. Становление политических механизмов в государственном управлении России/Технологии власти и управления в современном государстве. – М., 1999; Грин Д., Шапиро И. Объяснение политики с

Укажем и еще на один блок работ, которые посвящены проблемам венчурности политических решений и частично представлены в работах Кеннеди К., Кобрин С., Робок С., Саймона Дж., Синдлтона В., Джуса И.В., Подколзной И.А, Султанова Ш.З., Тихомировой И.В.⁸ Не менее важными для анализа политического риска в контексте формирования государственной политики оказались труды, посвященные методам анализа и технологиям управления венчурными составляющими политики. Эти аспекты весьма авторитетно рассмотрены в работах Джуса И.В., Лобанова В.В., Соловьева А.И., Хохлова Н.В.⁹ Среди зарубежных исследователей, занимавшихся этими проблемами, необходимо отметить таких авторов, как Дугласа М., Де ла Торе Ж., Гамильтона Дж., Меркхофера В., Коплина В., Руммеля Р., Роджерса Д., Хенделя Д., Хинена Д.¹⁰

В конечном счете, наблюдая постоянно растущий интерес к теории и практике управления политическими рисками, все же отметим, что сложности и трудности современного развития требуют более детальных исследований места и роли венчурных явлений в процессе формирования государственной политики. Именно эта крайне востребованная тематика все еще сохраняет немало слабо разработанных областей, связанных как со спецификой риска в

позиции теории рационального выбора: почему так мало удалось узнать?//Политические исследования. - 1994. - №4.

⁸ Kennedy C. Political Risk Management. - N.Y., 1989; Kobrin S.J. Managing Political Risk: Assessment Strategic Response to Environmental Change. - L., 1982; Robock S.H. Political Risk: Identification and Assessment//Columbia Journal of World Business. - 1971. - May/August; Simon J. D. A theoretical perspective on political risk//Journal of international Business Studies. - Winter, 1984; Singleton W., Hovden J. Risk and Decisions. - Chichester, 1987; Джус И.В. Политические риски: оценка, анализ, управление. Автореф. дис. канд. полит. наук. - М., 2002; Джус И.В. Теория политических рисков: проблемы дефиниции//Вестник МГУ, серия 12. - 2002. - №4; Подколзина И.А. Проблемы дефиниции и оценки политического риска в зарубежных исследованиях // Вестник МГУ, серия 12. - 1996. - № 5; Политический риск: анализ, оценка, прогнозирование/Под ред. Ш. З. Султанова. - М., 1992; Тихомирова И.В. Политический риск и управление социально-политическими процессами: Автореф. дисс. канд. социол. наук. - М., 1992.

⁹ Джус И.В. Прогнозирование и оценка политических рисков//Политические феномены и процессы глазами молодых ученых. - М., 2002; Хохлов Н.В. Управление риском. - М., 2003.

¹⁰ Douglas M. Risk and Blame. - L., 1992; Douglas M., Wildavsky A. Risk and Culture. - California Press, 1982; De la Torre J., Neckar D. Forecasting political risk for international operations//International journal of forecasting. - 1988; Hamilton, G. This is Risk Management. - Lund, 1988; Merkhofer M. Decision Science and Social Risk Management: A Comparative Evaluation of cost-benefit analysis, decision analysis, and other formal decision-aiding approaches. - Dordrecht, 1987; Coplin, W., O'Leary, M. The World Political Forecasting Service//Political Risks in the International Business. - N.Y., 1985. Rummel, Heenan. How Multinationals Analyze Political Risk// Harvard Business Review. - 1977. - January/February. Global Risk Assessments: Issues, Concepts, and Applications/Ed. Rogers J. - Riverside. - 1983-1997. - Vol. 1-4. Haendel, D., West, G., Meadow, R. Overseas Investment and Political Risk. - Philadelphia, 1975.

принятии политических решений, так и с технологиями управления венчурными составляющими государственного управления.

Цель и задачи исследования. Основная цель диссертационной работы состоит в разработке оснований теоретической модели, раскрывающей место и роль рисков в процессе формирования государственной политики, отражающей существующие взаимосвязи между уровнем политического риска и механизмом принятия решений в современном государстве, а также демонстрирующей значимость венчурных компонентов для оптимизации решения стратегических задач и выбора политического курса.

Для достижения данной цели в работе были поставлены следующие задачи:

- осуществить критический анализ имеющихся в научной литературе теоретических подходов к процессу формирования государственной политики и оценки ее венчурного компонента;
- специфицировать понятие «политического риска» относительно современных условий разработки государственной политики, выявив при этом возможности расширения понятийного инструментария для описания данного процесса;
- уточнить место и значение процесса принятия решений в разработке государственной политики в современных условиях с учетом ее рискогенной составляющей;
- раскрыть место и роль политических рисков в процессе принятия государственных решений в современных условиях, показав специфику источников и факторов нарастания венчурности в этой сфере деятельности государства;
- показать применимость ряда современных моделей управления рисками, разработанных и применяемых в корпоративном секторе, для совершенствования процесса разработки и реализации государственной политики и всей системы государственного управления;

- определить наиболее перспективные направления внедрения технологий и механизмов риск-менеджмента в процесс формирования и разработки государственной политики в современном российском обществе.

Научная новизна результатов исследования, полученных лично автором, проявилась в следующем:

1. Критически обобщены и систематизированы существующие концепты государственной политики, демонстрирующие специфические возможности и подходы для анализа венчурной составляющей процесса принятия государственных решений.

2. Обоснована и раскрыта тенденция к постоянному нарастанию венчурности при осуществлении государственной власти и управления применительно к современным условиям и технологиям функционирования общесоциальных систем принятия решений.

3. Выявлены и теоретически описаны важнейшие структурные, процессуальные и технологические параметры политического риска как органического элемента механизма принятия государственных решений. Соответствующим образом уточнен понятийный инструментарий анализа данного объекта, в частности, введено понятие «синергетического риска», отображающего суммарный характер факторов, повышающих вероятностный характер потерь при принятии государственных решений;

4. Разработаны и обоснованы основания комплексной теоретической модели политического риска, позволяющей описать источники, типологию и интегрированные факторы и условия проявления венчурной составляющей в процессе принятия решений.

5. Определены пути и направления использования аналитических методов оценки и управления рисками, разработанных в бизнес-корпорациях, в систему государственного управления и принятия решений (с учетом универсальных и ряда национальных – в частности, российских - условий такого внедрения).

Методологическая основа диссертации обусловлена спецификой объекта и предмета исследования. В содержательном отношении диссертационная работа строится на принципах системного видения социальных и политических процессов. В основу проведенного анализа венчурной составляющей процесса формирования государственной политики положены приемы сравнительного, структурно-функционального и социологического анализа. Для выявления причинно-следственных связей между исследуемыми явлениями в работе использованы системный анализ и синтез, методы сопоставления, экстраполяции, а также различные экспертные оценки.

В процессе написания работы использовались научные труды зарубежных и отечественных специалистов, посвященные проблемам формирования государственной политики, принятию решений и политическому риску, результаты аналитических разработок, социологических исследований, а также нормативно-правовые акты как действующие, так и проекты.

Информационная база исследования сформирована на основе статистических и информационно-аналитических материалов коммерческих и некоммерческих структур, связанных с проблемами политического риска. В работе использованы документы и материалы Правительства РФ, Министерства финансов РФ, Министерства экономического развития и торговли РФ, Международного валютного фонда (МВФ), Всемирного банка, Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), исследовательских институтов и экспертных центров, публикации в периодической печати и специализированных изданиях, таких как Ведомости, Инвестиции в России, Коммерсант, Мировая экономика и международные отношения (МЭМО), Проблемы теории и практики управления, Управление риском, материалы научных конференций.

Теоретическое и практическое значение диссертации. Основные выводы и результаты данной работы, предложенные теоретические подходы и конструкты, могут использоваться для дальнейших более углубленных теоретических исследований вопросов формирования государственной политики и роли политического риска в этом процессе.

Полученные результаты и практические рекомендации могут применяться в деятельности органов государственной власти, принимающих участие в разработке государственной политики и принятии связанных с этим процессом решений. Потенциальными пользователями результатов работы могут быть Администрация Президента РФ, Правительство РФ, Комитеты Государственной Думы и Совета Федерации Федерального Собрания РФ, региональные органы государственного управления.

Результаты исследования позволяют выработать действенные практические рекомендации при подготовке проектов новых нормативно-правовых актов по совершенствованию системы государственного управления, в частности в рамках административной реформы. Кроме того, материалы исследования полностью или частично можно использовать в преподавании таких курсов, как теория политики, основы государственного управления, государственный менеджмент, а также в разработке спецкурсов по проблемам принятия политических решений.

Апробация результатов исследования. По теме диссертации вышло 8 публикаций, в том числе и апробированных на ряде университетских, московских и всероссийских научно-практических конференций, в том числе: «Российские регионы: проблемы и тенденции» (Москва, 2000), Ломоносовские чтения – 2001 (МГУ), Ломоносов – 2001 (Москва, МГУ), Ломоносов – 2003 (Москва, МГУ), Ломоносов-2005 (Москва, МГУ), «Время молодых: государственное управление в XXI веке» (Москва, МГУ, 2004). Диссертация была обсуждена на кафедре политического анализа факультета

государственного управления МГУ им. М.В. Ломоносова и рекомендована к защите.

Структура диссертации. Работа состоит из введения, трех глав (шести параграфов), заключения, списка литературы и приложений.

2. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **Введении** обосновывается актуальность выбранной темы, показывается степень научной разработанности проблемы политических рисков, определяются цель и задачи исследования, излагаются методологические основы диссертационной работы, показывается научная новизна, теоретическая и практическая значимость полученных автором результатов.

Первая глава **«Процессы и механизмы формирования государственной политики»** состоит из двух параграфов: **«Сущность и отличительные черты формирования государственной политики»** и **«Венчурный характер государственной политики»**. В этой части работы освещаются базовые параметры разработки и реализации государственной политики, раскрывающие венчурный характер этого масштабного процесса, а равно демонстрирующие источники и место политического риска среди процедур и механизмов принятия государственных решений.

В **первом параграфе** диссертационного исследования на основе критического анализа теоретических подходов и трактовок государственной политики и ее атрибутов в научной литературе уточняются понятийные очертания данного процесса применительно к современным условиям политического развития, описываются соответствующие технологии и механизмы ее формирования и реализации.

Исходя из того, что государственная политика является системообразующим для общества процессом и проявляется в форме разнообразных стратегических проектов и программ, направленных на позитивные изменения в социально-экономической системе и достижение благосостояния общества, автор демонстрирует сложности оценивания социальных проблем, согласования групповых интересов, а также ряд других параметров данного процесса, обуславливающих его венчурную природу. Как показывается в диссертации, происходящие из принятия политических решений риски заданы как объективным положением регулируемых объектов и связанной

с ними проблемной ситуации, так и всевозможными просчетами ЛПР в выборе и реализации стратегических целей, а также другими субъективными причинами, разрастающимися по мере нарастания неопределенности внешней среды и изменении состояний человеческого материала. Сочетание этих факторов создает потенциальные угрозы как для активных участников политического процесса, так и для объекта государственного управления, а в ряде случаев не исключает возможности разрушения оснований всего процесса формирования государственной политики.

Описывая и раскрывая венчурные параметры всего цикла формирования государственной политики, автор связывает идентификацию риска, определение его объема и характера, масштаба проявления и иных содержательных аспектов венчурности со схемой: инициирование – разработка – выполнение – оценка. При этом диссертант исходит из того, что значения этих этапов могут быть весьма неравнозначными относительно понимания, выдвижения целей и реализации государственных проектов. В частности, на каждом из таких стадий целеполагания может меняться содержание рисков, сокращаться или увеличиваться время их активизации, трансформироваться масштаб и их социальные резонансы, различаться состав задействованных участников управления рисками и т.д. Одним словом, такого рода стадийные изменения способны существенно модифицировать роль венчурного компонента в процессе выработки государственной политики, характер концентрации различных видов риска, их управленческий вес и динамику.

Особое внимание в данном контексте обращается на стадию определения политических проблем и выработку повестки дня, что отражает сложную работу всей политической системы, порождает угрозы согласованию позиций государства с гражданским обществом и другими контрагентами власти. Как обосновывается в диссертации, снижение рисков в данном случае непосредственно зависит от поиска разумного межгруппового компромисса и согласия граждан (а также других важнейших партнеров государства) в отношении стратегических целей, а также поддержания баланса отношений

управляющей системы со средой обитания. Понимание же особенностей современного этапа развития любого национального государства, предполагает, что при определении целей следует непременно учитывать не только интересы основных партнеров государства и потребности правящего режима, но и долговременные тенденции мирового развития, транснациональное содержание локальных ориентиров конкретного общества.

В русле исследования обозначенных этапов формирования государственной политики автор анализирует и иные параметры венчурного компонента принятия государственных решений. В частности, особое внимание обращается на дефицит знаний об объекте регулирования (и способы компенсации недостатка профильных сведений), технологии позиционирования групповых интересов, роль ментальных и мыслительных конструкций ЛПР, конфликт ценностей и интересов, влияние форс-мажорных обстоятельств и т.д. В данной связи в работе обосновывается положение, что в современных условиях результативность осуществления государственной политики непосредственно зависит от того, в какой степени органы власти и управления следуют основополагающим ценностям демократически организованного социума, в наибольшей степени отвечающим динамике индустриальной и постиндустриальной фазы эволюции. В данном аспекте автор показывает, что управленческое значение демократически ориентированных действий предопределяет прозрачность государственных решений и подотчетность власти обществу, активизирует наличие обратных связей с населением и учет общественных настроений, усиливает политическую и организационную ответственность аппарата управления и т.д. По мнению диссертанта, эта ценностная основа целеполагания предполагает и более высокий уровень рационального подхода к общественным проблемам, в том числе выбор оптимальных решений стоящих проблем, всесторонний учет выгод и издержек предлагаемого курса, понимание взаимосвязи краткосрочных и долгосрочных последствий реализации выбранной альтернативы развития.

Раскрывая венчурные особенности иных этапов формирования и реализации государственной политики, автор обращает внимание на возросшую роль стихийных факторов нарастания рисков, повышение уровня угроз и опасностей, вызванных неконтролируемыми процессами как в физико-географическом ареале существования человека, так и иррациональными факторами поведения ЛПР. Как показывается в диссертации, средством минимизации потерь для государственной политики в таком случае должно стать усиление аналитической составляющей всего цикла целеполагания, более четкое понимание специфики природных, финансовых, экологических и других форм потенциальных политических рисков, что, в свою очередь, предполагает более полную разработку соответствующих защитных мер и оптимальное осуществление управленческих стратегий.

Во втором параграфе венчурные параметры государственной политики рассматриваются сквозь призму процесса принятия государственных решений. В данном контексте автор исходит из того, что вероятность нарушения запланированного хода событий в основном связана с действием неспросчитываемых факторов и спонтанных регуляторов проблемной ситуации. В целом же венчурность государственной политики обусловлена следующими обстоятельствами:

- необходимостью принятия решений в условиях неопределенности ситуации и дефицита ресурсов (в том числе и временных);
- зависимостью целеполагания от уровня компетенции, опыта, нравственных качеств и внутренней устойчивости к стрессам политиков и государственных служащих;
- невозможностью учета всех вариантов и факторов целеполагания;
- чрезвычайно широким спектром последствий принимаемых (и ранее принятых) решений;
- особенностями государства как субъекта принятия решений.

Развивая подходы, изложенные в первом параграфе, автор показывает, что совершенствование теоретико-аналитических процедур, предполагающих

выделение источников и причин риска, определение характера воздействия различных факторов и других параметров проблемной ситуации, дает возможность выделить специфические черты процесса целеполагания, которые наиболее подвержены угрозе рисков. А это, в свою очередь, позволяет обеспечить превентивную выработку мер по нейтрализации и блокировке негативных воздействий как объективного, так и субъективного характера, создать условия для выбора и реализации оптимального стратегического решения.

Используя ряд положений теорий «элитного плюрализма», рационального выбора, а также бихевиорального подхода, автор в первую очередь описывает ряд биологических, психологических и поведенческих характеристик ЛПР, влияющих на уровень рискогенности решений. С другой стороны, эти компоненты рассматриваются в диссертации в контексте функционирования государства, аттестуемого в качестве интегративного актора принятия решений и обладающего весьма специфическими чертами образа действий.

Анализируя ряд положений когнитивных конструкций, предлагающих динамические подходы к анализу рискогенной природы государственных решений (в частности, с концепциями «политико-управленческих потоков» (policy streams) Д.Кингдона, «раундов» (rounds model) Г.Тейсмана и «коалиций поддержки» П. Сабатьера), автор обосновывает собственное видение спецификации государства как субъекта целеполагания. В данном аспекте обращается внимание на специфику сочетания в рамках государственного института формальных и неформальных структур и технологий принятия решений, различие форматов его управленческо-регулятивной деятельности, структуру контрагентов и иные параметры, влияющие на способность ЛПР позиционировать цели государства, согласовывать их с действиями партнеров, закреплять свои решения и действия в должных документах и формах. Особое внимание в данном случае обращается на многоуровневый характер принятия государственных решений, специфику управленческих задач, наличие

различных аспектов поведенческого акта, влияющих на выбор управленческой альтернативы, то есть именно на те факторы, которые в основном и активизируют дисфункциональные эффекты целеполагания.

В исследовании акцентируется внимание на том, что все названные моменты, влияющие на степень риска принимаемых решений, должны восприниматься комплексно, раскрывая всю рискогенную атмосферу данного процесса. Сочетание внешних и внутренних аспектов венчурного характера целеполагания дает автору основание оперировать термином «синергетический» риск, выступающим в качестве обобщенного дисфункционального показателя деятельности всех агентов, вовлекаемых в этот процесс (в том числе и характеризующего состояние их индивидуальной и групповой активности). Это понятие используется автором и для уточнения ряда параметров влияния внешней среды, оценки действующих правил и процедур, а также задействованных ресурсов и характерных для государства механизмов принятия решений.

Вторая глава «Парадигмальные основания анализа политических рисков» посвящена детальной характеристике содержания политических рисков, функционирующих в рамках государственной политики. Глава состоит из двух параграфов: **«Основные подходы к анализу политических рисков»** и **«Комплексное понимание политического риска: концепты и суждения»**.

Так, в первом параграфе критически рассматриваются, систематизируются и одновременно уточняются основные теоретические подходы и модели политического риска. Однако в данном случае внимание автора приковано не только и не столько к структурированию собственно теоретического материала, описывающего данное явление, сколько к пониманию тех граней этого феномена, которые позволяют понять его имманентный характер по отношению к сознательному построению государственного курса.

Учитывая комплексный характер государственной политики и, тем самым, опираясь на структуру междисциплинарного подхода к анализу

риска, автор обращается к разнообразным трактовкам этого феномена в философском, культурологическом, социологическом, психологическом и организационном направлениях. Это позволило соответствующим образом структурировать теоретический материал с точки зрения различных аспектов принятия государственных решений. В частности, выделяя так называемую средовую интерпретацию риска, диссертант основной упор делает на роли внешнего фактора в процессе целеполагания, специфике био-гео-социального окружения процесса формирования государственной политики. В этом плане это явление по преимуществу рассматривается как результат неких неконтролируемых (а потому и мало просчитываемых) катаклизмов природного или социального характера.

Социологическое направление интерпретации рисков, делая упор на характеристике современного социума, акцентирует ситуацию его тотальной неопределенности, провоцирующей высокую вероятность всевозможных конфликтов и даже катастроф. В данном аспекте автор рассматривает трансформацию условий и механизмов принятия государственных решений в связи с идеями видных западных социологов – У. Бека и Э. Гидденса – как известно, трактующих риск как производную от процессов модернизации и глобализации.

Другой подход, заслуживающий внимания, основан на субъективистском понимании риска. Согласно этому направлению, риск оценивается через понятие «опасности» (вреда) путем вычисления вероятности его наступления и калькуляции последствий. Солидаризируясь с основными чертами подхода Н. Лумана (сближающего понятие «риск» с категорией «опасность»), Плотинского Ю.М., а также ряда других ученых, автор рассматривает риск в основном как результат акта сознательного выбора между альтернативами. Тем самым, можно утверждать, что вероятность риска при реформировании политической и социальной систем в условиях хаотизации и нарастания неопределенности (снижающих возможности оптимального аналитического просчета ситуации), а, следовательно, и

увеличения цены ошибок при принятии решений, в современных условиях значительно возрастает. Соответственно увеличивается и ответственность политиков за неправильно или несвоевременно принятые решения.

Рассматривая организационно-управленческую трактовку риска, автор обращает внимание не только на то, что деловые риски являются постоянной, сопутствующей управлению проблемой, но и на те параметры процесса целеполагания, которые сближают действие механизмов принятия решений в государстве с аналогичными структурами и технологиями в бизнес-корпорациях.

Анализируя и обобщая данные теоретические подходы, автор приходит к выводу о неизбежности присутствия рисков в любой сознательно выстраиваемой программе действий государства в современных условиях, сохранению тех или иных угроз при любом соединении объективных и субъективных механизмов этого процесса. В результате в работе подчеркивается, что управленческие решения прежде всего должны обеспечивать безопасность (то есть, нижние границы сохранения объектов и механизмов регулирования) государства и общества (а равно и их основных контрагентов). В силу этого государственные органы власти и управления должны стремиться не к тому, чтобы полностью исключать любую опасность или угрозу жизнедеятельности общества и системе управления, а к обеспечению их должной защищенности от возможных угроз и опасностей. Без этого невозможны ни устойчивое, ни прогрессивное развитие социума в целом, ни удовлетворение жизненно важных интересов каждого гражданина.

Во втором параграфе с учетом того, что специфика сферы политики меняет многие параметры деятельности управленческих структур, а также придает особые черты рискогенной ситуации, новые требования к управлению венчурными процессами, автор делает попытку уточнить теоретические представления о политическом риске и механизмах управления им применительно к современному контексту государственного развития.

По мнению автора, такая спецификация прежде всего связана с констатацией комплексного характера политического риска, не только отображающего сочетание объективных и субъективных источников его существования, но и множественность участников целеполагания, а также распространенность этого явления на различные социальные площадки, состояние которых в той или иной мере регулируется государством. Поскольку на практике управление рисками связывается чаще всего с негативными последствиями сознательного выбора и развития ситуации, то именно наличие таких опасностей и угроз должно становиться фактором, влияющим на оценку управленческих проблем, характер перераспределения ресурсов, регулирование статусов, то есть тех основных задач, которые решаются в процессе постановки государственных целей. Одним словом, политический риск в структуре государственных решений должен, прежде всего, сигнализировать о необходимости перестройки структур и механизмов управления с целью либо избегания, либо снижения вероятности нежелательных последствий, но в любом случае сокращения ущерба для системы государственного управления и общества.

Создавая основу для дальнейшей операционализации понятий, описывающих функционирование риска в процессе формирования государственной политики, автор проводит сравнительный анализ категорий «политического» и «странового» рисков, а также других, связанных с ними теоретических номинаций. Это помогает типологизировать формы политического риска, поставить вопрос о методах его страхования. В развитии этих положений в работе описываются основные методы и процедуры страхования политических рисков в современных условиях.

В третьей главе диссертации «Оценка и управление венчурной составляющей при формировании политики государства» автор анализирует проблемы, связанные с эффективным управлением политическим риском и применяемыми в данном отношении технологиями снижения

дисфункциональных эффектов в государственном управлении. Здесь же предлагаются и определенные шаги, связанные с выходом на операциональный уровень решения соответствующих прикладных задач. Глава включает два параграфа: «Синтетическая модель управления политическими рисками» и «Технологии риск-менеджмента в формировании государственной политики в российском обществе».

В первом параграфе автор предлагает основания для формулировки синтетической модели управления риском. Последняя строится на основе методик, разработанных в коммерческом секторе (и предполагающих наличие неких универсальных управленческих механизмов борьбы с дисфункциональными эффектами в системе организационного регулирования), но при этом адаптированных к государству и частично уже апробированных в секторе ответственности данного института.

Развивая предлагаемые подходы, диссертант обосновывает положение, согласно которому сотрудничество государства с корпорациями и международными структурами (а, следовательно, и их исследовательским потенциалом) является на данном этапе приоритетным и может способствовать разрешению ряда крупных политических вопросов. Особенно это ценно тогда, когда подобный взаимообмен опытом способствует внедрению и адаптации прогрессивных методик управленческой деятельности для государственных органов.

В контексте разработки синтетической концепции управления рисками, автор последовательно рассматривает ряд моделей, используемых в корпоративном управлении, которые с учетом опыта государственного сектора объединены в комплексную концепцию стратегического управления риском. Осуществляя анализ применимости данных рекомендаций к государственному управлению, автор приходит к выводу, что стратегическая модель управления риском должна объединять в себе использование модели «команды управления риском» и процедур «тотального риск-менеджмента». Базовая логика этой

модели изображена на приведенной ниже схеме, которая отражает структуру модели управления риском в процессе принятия государственных решений.



В рамках данной модели в диссертации подробно освещаются наиболее перспективные для государственного управления возможности использования методов и технологий управления риска, представленные в моделях: «принца» и Д. Хиббса, Political System Stability Index (PSSI), Business Risk Service (BRS), World Political Risk Forecast (WPRF), International Country Risk Guide и др.

Рассмотрев возможности различных корпоративных моделей оценки и управления политическими рисками, автор показывает, что их анализ выявляет значительный резерв для совершенствования как методологической базы риск-анализа, так и его инструментальной части (прежде всего, в части определения факторов и индикаторов риска). Одновременно автор указывает и на необходимость операционального учета того факта, что любая система исчисления риска опосредуется личностными предпочтениями ЛПР, их

культурной оснащенностью и политическим контекстом. В конечном счете, именно ЛПР должны сознавать возможности разрушительного и созидательного потенциала риска, оценивать сигналы опасности, своевременно реагировать на угрозы, принимать инновационные решения. Так что, аналитические процедуры, во многом решая задачу минимизации риска и снижения его негативных последствий, сохраняют открытым вопрос о выборе правильного типа реагирования на имеющиеся опасности.

В конечном итоге основным залогом успеха при работе с политическим риском становится не столько конкретно выбранная методика управления, сколько понимание места и значения риска для государства и общества и профессиональный подход ЛПР с применением соответствующего (возможно, эклектичного) набора управленческих средств.

Второй параграф диссертационного исследования посвящен актуальным аспектам интеграции модели управления риском в систему российского государственного управления. Используя выводы и подходы, сделанные ранее, автор, останавливается на анализе ряда условий и предпосылок внедрения современной методологии риск-менеджмента в отечественной системе государственного управления. В данной связи им отмечается значение процесса удовлетворения потребностей населения и позитивный социальный отклик; характер стабилизации международных экономических отношений и активизация инвестиционного процесса; увеличение объемов страхования политических рисков; поддержание авторитета и укрепление власти; оптимизация использования ресурсов; значение морально-этической оснащенности ЛПР.

Деятельность по внедрению передовых методов управления рисками, по мнению автора, должна осуществляться по нескольким направлениям. Эти направления должны включать, к примеру, информационное обеспечение изучения политического риска на общенациональном уровне, включающее

распространение во всех звеньях госаппарата методик и технологий управления политическими рисками с учетом их национальной спецификации; создание научного исследовательского центра с постоянным штатом и привлекаемыми сотрудниками для информационно-аналитического обеспечения экспертных групп; создание при государственных органах специальной группы экспертов по управлению политическими рисками, способной действовать на любых социальных площадках при принятии государственных решений; постоянное привлечение в государственные органы независимых экспертов и групп специалистов для работы при принятии важных политических решений, разработке пилотных проектов; введение особых норм ответственности среди чиновников за принятия рискогенных решений и т.д.

Эти направления активности структур государственного управления вкупе с усилением социально-гуманитарных акций (предполагающих различные формы воспитательной работы с населением и другими контрагентами государства) способны качественно повысить надежность принимаемых решений и минимизировать издержки роста, провоцируемые опасностями и угрозами развития. И в дальнейшем эти направления активности госорганов должны стать неотъемлемым элементом совершенствования всей системы государственного управления, приведения ее в соответствие с требованиями современности.

В заключении диссертации подводятся итоги исследования, формулируются основные выводы и положения.

XXX

По теме диссертации автором опубликованы следующие работы:

1. Крохина Е.Е. «Отношения центра и регионов: на пути к преодолению противоречий»//Материалы конференции «Российские регионы: проблемы и тенденции». - М., МГУ, 09/2000. – 0,5 п.л.

2. Крохина Е.Е. «Проблема социальной элиты в современной России»//Материалы конференции «Ломоносовские чтения - 2001». - М., издательство «Университетский гуманитарный лицей», 2001. – 0,2 п.л.
3. Крохина Е.Е. «Манипулятивное воздействие на массовое сознание в российской политике»//Материалы конференции студентов и аспирантов Ломоносов – 2001. – М., Студенческий центр МГУ, 2001. – 0,2 п.л.
4. Крохина Е.Е. «Электоральные технологии современного политического процесса в России»//Теория и практика управления: новые подходы. - М., Университетский гуманитарный лицей, 2003. – 0,5 п.л.
5. Крохина Е.Е. «Влияние политических рисков на процесс принятия государственных решений»//Материалы конференции «Ломоносов – 2003». - М., Издательство Московского университета, 2003. – 0,2 п.л.
6. Крохина Е.Е. «Взаимодействие государства и бизнеса на международном уровне: оценка и анализ политических рисков»//Время молодых: государственное управление в XXI веке. - М., Полиграфсервис, 2004. – 0,5 п.л.
7. Крохина Е.Е. «Принятие решений как фактор риска при формировании государственной политики»//Материалы XII Международной научной конференции студентов, аспирантов и молодых ученых "Ломоносов" Том 1. - М.: Издательство МГУ, 2005. – 0,2 п.л.
8. Крохина Е.Е. Технологии риск-менеджмента: возможности использования корпоративного опыта в государственном управлении//Власть. – М., 2006, №8. – 0,5 п.л.

Для заметок

Отпечатано в копицентре «СТ ПРИНТ»
Москва, Ленинские горы, МГУ, 1 Гуманитарный корпус.
www.stprint.ru e-mail: zakaz@stprint.ru тел.: 939-33-38
Тираж 100 экз. Подписано в печать 04.09.2006 г.

